Раздел I. Мировой опыт и международное сотрудничество в сфере науки, инноваций и образования

Борисов Всеволод Васильевич
кандидат физико-математических наук,
зав. отделом правовых проблем
сферы науки и инноваций РИЭПП.
Тел. (495) 916-12-65,
info@riep.ru

ЧАСТНО-ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПАРТНЕРСТВА: ПРИМЕРЫ ИЗ ЕВРОПЕЙСКОЙ ПРАКТИКИ

Введение: терминология

Уже из названия ясно, что речь далее пойдет о партнерских отношениях между предприятиями или группами предприятий частного сектора и структурами государственного сектора (учреждениями, государственными предприятиями, органами власти). Основные примеры, однако, будут взяты из практики Европейского Союза. В связи с этим возникает вопрос: можно ли структуры Европейского Союза относить к государственному сектору? И вообще, можно ли считать Евросоюз государством?

В принципе, мы имеем дело скорее с конфедеративным объединением, но даже если признать главенствующие суверенные права закрепленными за национальными органами власти стран – членов Евросоюза, структуры самого Евросоюза, финансируемые из его собственного бюджета, вполне способны вступать в такие же партнерские отношения со структурами частного сектора, какие часто наблюдаются между структурами государственного и частного сектора в обычных национальных государствах. Поэтому практика таких партнерских отношений в рамках Европейского Союза может рассматриваться как очень близкий аналог классических частно-государственных партнерств. Эти «классические» партнерства называют и «частно-государственными», и «государственно-частными». Являются ли эти понятия тождественными?

Существует немало примеров, когда порядок слов имеет существенное значение. В данном случае, например, можно на первое место всегда ставить инициатора формирования партнерства или партнера, чья роль признается более важной.

В данной статье все эти нюансы мы оставим в стороне. Мы будем говорить о равноправных отношениях партнеров, имея в виду, что каждый из партнеров в равной степени обязан соблюдать достигнутые договоренности, хотя роли партнеров не только могут быть, но и должны

быть разными – в этом главным образом и состоит смысл формирования партнерств. Мы будет считать, что партнеры в таких партнерствах связаны определенными договорными отношениями, основой которых должна быть общая заинтересованность в достижении какой-то определенной цели (или группы целей).

Следует еще отметить, что в западных, в том числе западноевропейских, странах в таких случаях употребляют термин *public-private partnership*, что следовало бы переводить как *публично-частные* партнерства. И здесь возникает трудность при сопоставлении с российской ситуацией, поскольку в России все еще сказывается наследие прежних лет, когда государство было тесно связано с русским словом *государь*. И до сих пор публичный характер российских государственных структур сплошь и рядом затушевывается, многие их действия остаются скрытыми от общества и государство по-прежнему воспринимается как самодовлеющая система, возвышающаяся над обществом. В этом смысле в отношении Европейского Союза как раз проблем не возникает, поскольку он имеет свой *публичный сектор*, существующий за счет средств бюджета Европейского Союза, утверждаемого Европейским парламентом.

Свой публичный сектор имеют и национальные государства, входящие в состав Европейского Союза. Это сектор, существующий на средства национального бюджета и контролируемый правительством. В принципе, можно было бы дать и общее определение: публичный сектор это сектор, существующий за счет европейского или национального бюджета и контролируемый структурами, ответственными за исполнение бюджета, – Европейской комиссией, если речь идет о бюджете Европейского Союза, и национальными правительствами, если речь идет о национальных бюджетах.

Цели партнеров

Практически все современные государства, формулируя свою социально-экономическую политику, декларируют примерно эквивалентный набор целей, в число которых неизменно входит рост валового внутреннего продукта (ВВП), повышение конкурентоспособности промышленных и других компаний, создание новых рабочих мест, доступ к энергетическим ресурсам и одновременное стремление к энергосбережению, улучшение экологической обстановки, развитие образования, здравоохранения, науки, культуры и т. д.

Что касается компаний частного сектора, прежде всего промышленных компаний, то, согласно широко распространенному мнению, отраженному даже в российском законодательстве, их основной целью является получение прибыли, и эта прибыль достается, главным образом, тем компаниям, которые побеждают в конкурентной борьбе.

Понятно, что наибольшее внимание привлекают победители, а какова судьба проигравших? К счастью, конкурентная борьба между

промышленными и другими компаниями, работающими в одной отрасли, крайне редко соответствует правилу, согласно которому победитель получает все. И дело не только в наличии антитрестовского (антимонопольного) законодательства. При наличии широкого спроса, который во многих случаях создают сами производители, на одном поле может работать сразу много компаний, и их конкурентоспособность означает лишь то, что качество их продукции никогда не опускается ниже определенного уровня – при относительно доступных ценах.

Помимо качества и цены, важен еще бренд, репутация фирмы. Однако в ряде случаев важна также и репутация отрасли в целом, что создает условия для кооперации промышленных компаний, работающих в данной отрасли. В таких случаях часто организуются отраслевые конференции, на которых обсуждается стратегия развития отрасли и намечается примерный план действий по реализации сформулированной стратегии. Нетрудно заметить, цели компаний в этом случае практически не расходятся с целями государственных структур. Возникает реальная почва для партнерства публичного и частного сектора.

Рассмотрим ряд конкретных примеров.

Развитие европейской аэронавтики

Летом 2001 года во время международного авиасалона была организована конференция с участием европейских компаний, причастных к функционированию гражданского воздушного транспорта. Это именно тот случай, когда для всех них важна общая репутация авиации среди населения. А она складывается из многих компонентов: из затрат времени на полет, качества обслуживания в аэропортах, надежности диспетчерских служб и т. д. Было вполне очевидно, что прогресс по всем этим пунктам требует выполнения большой серии исследований и научно-технологических разработок. Поэтому был организован **Консультативный совет по европейским исследованиям в области аэронавтики** (Advisory Council for Aeronautics Research in Europe, ACARE) [1], объединивший около 40 компаний, которые вошли в состав сформировавшегося партнерства. Главной его задачей стала разработка стратегии развития отрасли, организация необходимых исследований и реализация разработанной стратегии. Организацию исследований взяли на себя структуры Европейской комиссии, которая в Европейском Союзе выполняет функции исполнительной власти (правительства). Однако содержание заказа на исследования и управление всем процессом осталось за промышленными компаниями.

В октябре 2002 года была опубликована первая редакция Стратегической программы исследований. В нее был включен довольно амбициозный набор целей:

1. Снижение стоимости билетов.
2. Снижение на 50 % эмиссии CO_2, снижение на 50 % уровня шумов.

3. Снижение на 80 % аварийности; снижение негативных последствий, вызванных ошибками человека.

4. Увеличение к 2020 году в 3 раза (по сравнению с 2000 годом) числа авиарейсов.

5. Снижение времени пребывания пассажиров в аэропорту:
   – на коротких маршрутах до 15 минут;
   – на длинных маршрутах до 30 минут.

6. Снижение до нуля случаев угона самолетов.

Учитывая то обстоятельство, что проведение исследований и разработок было возложено на публичный сектор, в конечном итоге возникло публично-частное партнерство, участники которого заинтересованы в достижении общего набора целей. Партнерства такого типа в дальнейшем получили название Европейских технологических платформ.

В октябре 2004 года появилась вторая редакция Стратегической программы исследований, проводимых в целях развития европейской аэронавтики. В новой редакции была существенно перестроена структура программы. В каждом направлении были обозначены две параллельные общие цели: выход на лидирующие позиции в мире и удовлетворение запросов общества.

Европейские технологические платформы [2]

Вскоре описанной выше модели последовали европейские промышленные компании, работающие в других отраслях. Организация Европейских технологических платформ складывается из следующих этапов.

Начинается с того, что группа лидеров ряда крупных промышленных компаний обращается в Европейскую комиссию с предложением о формировании партнерства и одновременно приглашает к участию в партнерстве другие компании той же или смежных отраслей.

Далее участники партнерства заключают договор о намерениях, в котором излагается общее видение стратегии развития отрасли; формулируются общие принципы управления работой партнерства.

Важнейшим этапом является разработка **Стратегической программы исследований** (Strategic Research Agenda), с указанием среднесрочных и долгосрочных приоритетов и мер по формированию сетевых структур и кластеров (на это иногда уходит несколько лет).

И наконец, идет реализация Стратегической программы. На этом этапе Европейская комиссия подключает к работе исследовательские группы, финансируемые из европейского бюджета.

В настоящее время организовано уже 35 таких платформ (табл. 1). Для большинства из которых с самого начала характерно участие десятков частных компаний. Это вполне естественно, поскольку речь идет о модернизации целой отрасли промышленности.

Таблица 1. Европейские технологические платформы

Английское название платформы	Тематика
Advanced Engineering Materials and Technologies	Новые материалы и технологии
Advisory Council for Aeronautics Research in Europe	Аэронавтика
Embedded Computing Systems	Встроенные компьютеры
European Biofuels Technology Platform	Биотопливо
European Construction Technology Platform	Строительные технологии
European Nanoelectronics Initiative Advisory Council	Наноэлектроника
European Rail Research Advisory Council	Железнодорожный транспорт
European Road Transport Research Advisory Council	Автодорожный транспорт, дорожное строительство
European Space Technology Platform	Космические технологии
European Steel Technology Platform	Технологии производства стали
European Technology Platform for the Electricity Networks of the Future	Электрические сети будущего (интеллектуальные сети)
European Technology Platform for Micro- and NanoManufacturing	Встроенные микро- и наноизделия
European Technology Platform for Wind Energy	Использование энергии ветра
European Technology Platform on Smart Systems Integration	Интегрированные микро- и наносистемы
Food for Life	Инновационное производство пищевых продуктов
Forest based sector Technology Platform	Технологии выпуска продукции из лесоматериалов
Future Manufacturing Technologies	Производство изделий, обработка
Future Textiles and Clothing	Технологии текстильной промышленности
Global Animal Health	Ветеринарная медицина
Hydrogen and Fuel Cell Platform	Водородные и топливные элементы
Industrial Safety ETP	Промышленная безопасность
Innovative Medicines Initiative	Инновационная медицина
Integral Satcom Initiative	Спутниковая связь
Mobile and Wireless Communications	Мобильная телефония, радио- и телевизионная связь
Nanotechnologies for Medical Applications	Нанотехнологии медицинского назначения
Networked and Electronic Media	Сетевые и электронные средства массовой информации
Networked European Software and Services Initiative	Архитектура компьютерных программ, компьютерный сервис

	Продолжение таблицы 1
Photonics21	Фотоника (оптоволоконные каналы, светотехника, дисплеи и другие направления)
Photovoltaic Technology Platform	Светодиоды
Plants for the Future	Биотехнология и геномика растений
Robotics	Робототехника
Sustainable Chemistry	Химические методы в промышленной биотех-нологии, новые материалы, реакции и процессы
Water Supply and Sanitation Technology Platform	Водоснабжение и санитария
Waterborne ETP	Улучшение состояния морской и речной среды
Zero Emission Fossil Fuel Power Plants	Использование ископаемого топлива на энергетических станциях с нулевой эмиссией

Совместные технологические инициативы [2]

Несколько Европейских технологических платформ Европейская комиссия признала настолько важными, что решила оказать им весьма солидную финансовую поддержку. Были выделены те направления, в которых исследования и научно-технологические разработки могут обеспечить особенно радикальное повышение европейской конкурентоспособности. Новый вид частно-государственных партнерств получил именование **Совместные технологические инициативы** (Joint Technology Initiatives). Финансовую поддержку было решено оказать через конкурсы 7-ой Рамочной программы Евросоюза в сфере исследований, технологического развития и демонстрационной активности на 2007–2013 годы (The 7th Framework Programme of the European Community for research, technological development and demonstration activities, 2007 to 2013) [3].

7-я Рамочная программа состоит из четырех блоков: «*Идеи*» (*Ideas*), «*Кооперация*» (*Cooperation*), «*Кадры*» (*People*) и «*Ресурсы*» (*Capacities*). Поддержка Совместных технологических инициатив осуществляется через конкурсы блока «*Кооперация*», в которых могут участвовать только консорциумы из нескольких (или многих), как правило, крупных организаций, – что в целом характерно для Европейских технологических платформ. Через блок «*Кооперация*» проводится относительно небольшое число конкурсов, но финансирование проектов может достигать нескольких сотен миллионов Евро.

Совместные технологические инициативы были организованы по шести тематическим направлениям (табл. 2).

Таблица 2. Совместные технологические инициативы

1	Водородные и топливные элементы
2	Аэронавтика и воздушный транспорт («Чистое небо»)
3	Инновационная медицина
4	Наноэлектроника
5	Встроенные компьютерные системы
6	Глобальный мониторинг состояния окружающей среды и безопасности (Global Monitoring for Environment and Security, GMES)

Четыре из этих инициатив фактически расширили статус уже существующих Европейских технологических платформ и практически целиком используют имеющуюся Стратегическую программу исследований или разработки, сделанные на основе этой программы. Совместная технологическая инициатива «Аэронавтика и воздушный транспорт» сконцентрирована на экологической части упоминавшейся ранее платформы по аэронавтике. Точно так же GMES является частью Европейской космической технологической платформы.

Европейский институт технологий и инноваций

Еще одна форма организации публично-частных партнерств в ближайшее время должна быть реализована в рамках деятельности недавно созданного **Европейского института технологий и инноваций** (*European Institute of Technology and Innovation, EIT*) [4]. Слово *«инновации»* было добавлено на одной из последних стадий разработки проекта, но сокращение осталось прежним – *EIT*. Первоначально предполагалось создать европейский аналог знаменитого американского Массачусетского технологического института (*MIT*). Но в конце концов была предложена другая схема организации.

Главная идея состояла в том, чтобы объединить в составе одной организации все три компонента классического «треугольника знаний»: высшее образование, исследования и инновации. Решение об учреждении *EIT* (включая утверждение его устава) было принято в марте 2008 года. Местом главной резиденции Института был выбран Будапешт. Основная деятельность Института должна осуществляться автономными партнерствами из нескольких (как минимум трех) независимых друг от друга организаций. Среди них обязательно должно быть высшее образовательное учреждение; в состав партнерства могут входить также исследовательские организации, промышленные компании и любые другие организации, которые все в месте в течение продолжительного срока могут функционировать как самоуправляемые стратегические сетевые структуры, участвующие в инновационных процессах. Этим партнерствам было дано название **«Сообщества знаний и инноваций»** (Knowledge and Innovation Communities, KICs).

Формирование таких партнерств вовсе не требует создания каких-то новых организаций. Новым является лишь их объединение в партнерство – аналогично объединению промышленных компаний при формировании Европейских технологических платформ. Каждое партнерство может со временем включать в свой состав новые организации. Вообще говоря, предполагается отбор **транснациональных** партнерств, которые могут включать в том числе организации из третьих стран. Руководящим органом *EIT* является Правление из 18 человек. В конце июля 2008 года решением Европейской комиссии был определен состав первого Правления, в сентябре в Будапеште прошло его первое заседание – с этого дня фактически началась официальная деятельность Института.

Правлению надлежит выбрать несколько важнейших тем, определяющих профиль деятельности *EIT*, и по каждой из тем далее провести конкурсный отбор партнерств с наиболее высоким инновационным потенциалом, способных осуществлять на высоком уровне образовательную, исследовательскую и инновационную деятельность.

Первые два или три «Сообщества знаний и инноваций» планируется отобрать и включить в состав *EIT* в январе 2010 года. Уже примерно определена их тематика:

– устойчивое получение энергии;

– смягчение климатических изменений и средства адаптации к таким изменениям;

– информационное общество будущего.

Отношения между *EIT* и партнерствами будут строиться на основе контрактных соглашений. Предусматривается также мониторинг деятельности партнерств и оценка их эффективности.

Финансирование *EIT* осуществляется из средств европейского бюджета и из ряда других источников. Источниками финансирования партнерств могут быть вклады компаний и частных организаций, поступления из европейского бюджета, вклады стран Евросоюза, возможно и третьих стран, вклады юридических и физических лиц, роялти и другие источники.

Обязательной задачей партнерств является разработка **Стратегической инновационной программы** (Strategic Innovation Agenda, SIA), что близко напоминает Стратегические программы исследований, разрабатываемые при формировании Европейских технологических платформ.

Пока что *EIT* находится в стадии становления. Но сама по себе идея сетевого объединения территориально разобщенных организаций, в том числе университетских структур, в Сообщества знаний и инноваций, представляет несомненный интерес.

Подводя итог, остается лишь сказать, что все эти примеры, с одной стороны, прямо ведут к развитию инноваций, а с другой – являются тем, что по-английски называют win-win game – игрой с обоюдным выигрышем. Действительно, выигрывают все участники и общество в целом.

Источники и примечания

1. www.acare4europe.com/
2. SEC (2005) 800 10.6.2005. Report on European Technology Platforms and Joint Technology Initiatives: Fostering Public-Private R&D Partnerships to Boost Europe's Industrial Competitiveness // http://ec.europa.eu/research/fp7/pdf/tp_report_council.pdf
3. Decision № 1982/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 // http://cordis.europa.eu/documents/documentlibrary/90798681EN6.pdf
4. Regulation (EC) № 294/2008 of 11 March 2008 establishing the European Institute of Innovation and Technology // http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:097:0001:0012:EN:pdf; с документами, сопровождавшими процесс организации Европейского института технологий и инноваций, можно ознакомиться на сайте http://ec.europa.eu/eit/odocs_en.htm